

# 人権回復の場としての児童養護施設の課題

施設を子どもたちの人権回復の場として定着させるために

永 井 亮\*

## 抄 録

厚生労働省によると、2006年度は過去最多の37,343件の児童虐待通告・相談が全国の児童相談所に寄せられている。現在、施設ケアの場合、児童養護施設が被虐待児を最も多く受け入れている。彼らはその辛い体験から甚大な心的外傷を抱えている。また、児童虐待防止法第1条に、児童虐待が「著しい人権侵害」と規定されており、彼らは著しい人権侵害をも被っていることになる。したがって、児童養護施設では彼らの心的外傷と侵された人権を回復するための援助が重要となっている。しかし、本来専門的な援助を受けられるはずの児童養護施設での虐待が度々明らかになっている。家庭と施設の両方から傷つけられる子どもの心は想像を絶する。そのようなことが二度と起きないように、筆者は児童養護施設が子どもたちの人権回復の場となるには、児童指導員や保育士はどうあるべきか、またそうした専門職の養成教育や我が国の福祉制度はどうあるべきかを検討し、提言したい。

Key words : 児童養護施設 / 施設内虐待 / 侵された人権回復への援助 / 専門職の価値と倫理 / 児童の権利に関する条約第12条

## 1. はじめに - 問題の所在 -

厚生労働省の2007年の発表によると、2006年度に全国の児童相談所に寄せられた児童虐待通告・相談件数は過去最多の37,343件で、前年度より2,871件多く、調査を開始した1990年度(1,101件)の約34倍、「児童虐待の防止等に関する法律」(以下、「児童虐待防止法」と略す)が施行される前年

度の1999年度(11,631件)の3倍以上と、年々増加している。<sup>1)</sup> 児童虐待通告・相談がこれだけ増えたのは、2000年の児童虐待防止法の施行で、児童虐待に関する認識や理解が社会一般に深まったことも一つの要因として挙げられよう。その一方で、現代社会では親が子育てに不安や困難を抱え、虐待行為に至ってしまうケースも多いのではないだろうか。<sup>2)</sup>

また、厚生労働省の2006年の発表では、2005年度に全国の児童相談所が受け付けた児童虐待通告・相談34,472件への対応としては、児童福祉司による助言指導・継続指導等の「面接指導」が

\* Nagai, Ryo

ルーテル学院大学総合人間学部社会福祉学科非常勤講師  
ルーテル学院大学総合人間学研究科社会福祉学専攻博士  
後期課程在学

28,070件(全体の81.3%)と最も多く、「施設入所措置」は約1割の3,621件で、そのうち児童養護施設への入所措置が2,487件(施設入所の68.7%)と最も多くなっている。<sup>3)</sup>したがって、現在のところ、被虐待児が在宅ケアではなく施設ケアを受ける場合、約7割が児童養護施設へ入所していることとなる。

ところが、この様に、児童養護施設は多くの虐待された子ども達を受け容れているにも関わらず、すなわち、社会福祉施設として被虐待児に専門的な援助をするはずの児童養護施設で、「施設内虐待」が度重なり起きているという現実がある。

1995年に福岡県で、1996年に千葉県で、その後も神奈川県や茨城県でも、児童養護施設での施設内虐待が発覚し、メディアでも大きく報じられた。ここで施設内虐待の実態として、上記千葉県の児童養護施設の子ども達が千葉県知事あてに書いた手紙を紹介したい。

この引用は本論文頁数からすると若干長くなるが、本論を進めていくうえで「施設内虐待を受けた子ども達の『生の声』をもとに筆者自身、また本論文を読まれる方々が、このような施設内虐待が実際に起きていた(もしかしたら今もどこかの施設で起きているかもしれない)」という問題意識」を持つことが不可欠と思われるので、編者が中略した部分以外の全文をあえて引用する。

「 私達は以前から園長先生による『虐待』を受けてきました。叱られれば『たたく』のはもちろん、やがて、“殴る”・“蹴る”に変わり、最後には“竹刀で叩く”・“ハサミをあてて実際傷つける”・“包丁で足を傷つける”と言ったように、身体を傷つけられることも多くありました。(中略)その間、私達は恐怖のあまり何もいえなくなります。何か一言でも言おうものなら、言えば言うほど殴られ・蹴られ、ボコボコにされました。

園長先生はよく、学校が休みになると、私達や先生方を集めて話しをすることがありました。その中で皆思うことは『園長先生は何を考えているかわからない。』ということです。本人の前では怖すぎてこんなことは言えませんが、園長先生が言うことは難しいものばかりなのです。(中略)それなのに、園長先生の望

みで通りの答えでなければずっと立たされているか、話しから除外されるかのどちらかです。(中略)悩んでいる私達を、『なぜ、人が聞いているのに答えない!?』と、どんどん追求してそのうち怒り出したり、食事を抜きにされたりすることが多くありました。

園の生活は規則でがっちり縛られています。その中でも私達が特に『嫌だ』と感じているものを下にあげます。

- ・夕食が早い(午後5時)
- ・消灯が早い(全員平日午後8時、休日午後9時)
- ・門限が早い(全員午後5時)
- ・平日、TVが見れない(休日やその前日だけ)
- ・部活になかなか入らせてもらえない(現在は、テレビ、部活に関しては改善されています)。(中略)

今まで私達は、このようなことを文句を言いながらも我慢してきました。それには、私達を守ってくれる保育先生たちがいたからです。ところが4月になってほとんどの保育先生が辞めてしまうということで、私達は園長先生に抗議に行きました。園長先生は、『先生方が辞めるのは先生方の自由だ』『先生方のかわりはいっぱいいいる』などと言いました。私達は真剣に訴えているのに笑ってごまかしたり、いつものように難しいものの言い方をしてくちんと答えしてくれず、私達はごまかされているとしか思えませんでした。私達は『こんな園長となんかいたくない』『こんな生活嫌だ』と思い、助けてもらおうと児相に行ったのです。

私達は児相で1~3週間(長くて)程生活しました。今までの不安や嫌だったことを相談所の先生と話し、私達は『園が良くなりますように』『園長先生が方針を改めてくれますように』などと願っていました。その反面、『そう簡単に園(園長)が変わるか』とも思っていました。(学校に通うために園にもどったあと:編者注)案の上、園長先生はちっとも変わっていませんでした。園長先生は私達に、形の上では謝りましたが、そのとき笑っていたし、体罰に関して『自分だけの責任ではない。君たちも悪い。』と言いました。私達はそれを聞いて大変ショックを受けました。(中略)

それからというもの、今では園長先生は『虐待』はしません。『私達がまた児相に逃げたりするのが嫌だから』『一大事(新聞・テレビ・世間体が悪い)になると困るから』と、こういった事だからやらないだけだと思えませんが、園長先生自身からは反省の気持ちは伝わってこず、今までと変わってないように思います。私達にとって、これは怖いことです。いつ、またあの時のようなことが起こるかわからないからです。(中略)

大人の世界では園長先生のしたことは許されるのでしょうか?

園長先生は今まで、『悪いことをしたらきちんと謝り、自分なりに責任をとりなさい』と言ってきましたが、園長先生の場合はどうなのでしょう？ 私達の正直な気持ちは、『園長先生とは一緒に生活したくない』ということです。私達の声を聞いてください。皆、思いは同じです。』（平湯真人，2000）<sup>4）</sup>

この児童養護施設の施設長をはじめ幾人かの児童指導員や保育士（以下、「職員」と称す）は、子どもをまるで自分の所有物のように扱い虐待し、その結果子どもたちの心は傷つけられ、人権は侵害された。彼らは家庭で辛い思いをし、自分の意思に反してでも措置制度という行政処分で児童養護施設に入所させられ、そこで手厚い援助を受けるはずが、更にまた辛い思いをせざるを得なかったのである。その二重の苦しみは、想像に堪えがたい。

児童養護施設での施設内虐待は最近でも起きている。例えば2006年8月21日付の毎日新聞によれば、埼玉県内の児童養護施設において、女性保育士が入所男子児童と複数回にわたり性的関係を持ち、また同じ施設で男性児童指導員が入所女子児童と性的関係をもったことが報道されている。

ところで、本来愛し護ってくれるはずの親から日常的に虐待を受けていた子どもは深刻な心的外傷を抱える。また2004年に改正された児童虐待防止法第1条には「この法律は、児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、（後略）」（下線は筆者による）と、児童虐待が「著しい人権侵害」であることが定義されている。

したがって、児童養護施設の職員に求められていることは、虐待によって痛めつけられた子どもたちの「心的外傷」を癒し、同時に著しく侵害された「人権」を回復させるという両方の関わりなのである。

Erikson, E. H. の発達理論から考えると、人間は乳児期には、養育者（多くの場合は母親であるが、それが父親や乳児院の職員などである場合も考えられる）と子どもとの二者関係である。この乳児期の「分離不安」などによる「信頼 対 不信」という葛藤の過程で、子どもは養育者との間で「信

頼」を勝ち取っていく。信頼は人間関係の基本となる大切な要素であり、子どもの人格形成の基盤となっていくものである。したがって、このように健全な発達段階を遂げている子どもを「ゼロ」とすれば、健全な発達が被虐待体験によって妨げられた子ども達への援助は「マイナス」からのスタートとなる。そして少しでもゼロに近づけ、さらに「プラス」に繋がれるように援助していかなければならない。それ故に、施設内虐待という人権侵害などあってはならないのである。

以上の理由から、筆者は本論文で児童養護施設を「心的外傷の癒しと、著しく侵害された人権回復の場」と位置づけ、我が国の児童養護施設で日々子どもたちの援助を行っている職員が、施設内虐待という「現実」にしっかりと向き合い、子どもの健全育成や最善の利益のために、自分たちは今何をすべきかを真剣に議論するための提言をしたい。なお、本論文では被虐待児が抱える心的外傷への関わりと人権回復への関わりのうち、主に後者に焦点化して論じることとする。<sup>5）</sup>

## 2．現在の児童養護施設に求められている社会的役割

### 1）セラピューティックな生活支援

被虐待児は心的外傷を負っている。東京都の2001年の調査では、児童養護施設入所児童の多くにいわゆる「問題行動」が見られるという結果が出ている。その問題行動の細目を見ると、被虐待児は「施設内での他児への威圧、暴力行為」「学力不振」「気分の波が激しい」「自己中心的で要求がしつこい」「大人を怒らせるような行動」の5項目においてそれぞれ20%を超える。<sup>6）</sup>これら5項目は虐待を受けた入所児童のほうが、虐待が確認されていない入所児童よりも高率であることから、これらの問題行動と被虐待体験との因果関係が考えられる。したがって、これらの問題行動は、彼らの心的外傷からくる表面的なサインであり、その裏側には彼らの本当のニーズが隠されているのではないだろうか。例えば、非常にイライラして

職員に暴言を吐く子どもがいるとする。一見、それは単に他者に対する威圧として捉えることもできよう。しかし、その子どもが被虐待児である場合、本当はその子どもは職員に自分がイライラしていることを伝え、何とかしてほしいと思っていることが考えられる。しかしそれがどうしても暴力的な表現になってしまうのは被虐待体験の心的外傷からくるものであり、本人自身もコントロールが効かない状態なのである。したがって、職員は常に子どもの問題行動が何を表そうとしているのかを適切にアセスメントし、子どもを受容し、そして適切な援助を行うことが大切である。

児童養護施設は第2次世界大戦後の戦災孤児へ衣食住を提供するという「家庭の代替施設」としての社会的役割から、現在は親が居ても、児童虐待を含む様々な環境的要因で施設入所措置された子どもたちに、その心的外傷を癒す「生活治療施設」としての社会的役割へと転換を求められている。

そこで厚生労働省は、2006年度から全国の児童養護施設、乳児院、母子生活支援施設の約半数にあたる498箇所へ常勤の心理療法担当職員を配置し、施設内において当該職員による利用者への心理療法が行われるようになった。

しかし、児童養護施設に被虐待児が多く入所しているとはいえ心理療法担当職員を配置すればそれで事が足りるわけではない。また、虐待をした親から子どもを引き離し施設に保護するだけでも十分ではない。日々の生活全体を援助する職員（＝福祉専門職）が、生活環境そのものにセラピューティックな要素を含んだ関わりをすることで初めて心理療法を導入したことや親子分離をしたことが、子どもの健全育成にとってプラスであったと評価できる条件を整えることになるのである。このような条件整備を前提に、施設から社会に巣立ったり、家族再統合がなされたりなど、子どもの自立が支援されるのではないだろうか。

生活環境そのものにセラピューティックな要素を込めた関わりをするということは、子ども達と日常生活を共にする職員でこそ出来る関わりであ

り、この専門的援助の技法を職員は習得し、自らの使命に誇りを持って実践することが求められる。<sup>7)</sup>

## 2) 子どもたちへの安心と安全の保障

しかし、心的外傷の一方で、既述のように被虐待児は「人権」をも侵害されたことも忘れてはならない。つまり養育者が子どもを自分の所有物のように扱ったということである。

被虐待児は、家庭で殴られたり、外に出されたり、食事を与えてもらえなかったり、意思や存在を無視されたりしてきたのである。身体的虐待、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待と、虐待の類型は違えども、それらは全て児童虐待による著しい人権侵害なのである。

平湯は、人権を「およそ人が人として生きていく支えは、自分が生きていく価値がある、という実感であり、自分が自分の人生の主人公であり、自分の人生は自分が選び取った結果である、といえるだけの自覚であり、選択の結果は自分で担おうとする決意」(平湯真人, 2000)<sup>8)</sup>であると説明している。つまり人権とは、自分の日々の生活や人生における自己決定が保障されていることといえるのではないだろうか。

それを著しく侵害された子ども達は、「自分が悪い子だったから殴られた」「自分なんて存在する意味がない」など強い自己否定感にかられる場合も少なくない。それ故に日常生活での友達付き合いや、新しいことに挑戦することなど、些細なことにも自信が無く、失敗体験とそれにとまなう更なる自己否定感を恐れて第一歩を踏み出せないでいる。

児童養護施設の職員には、福祉専門職として子ども達が「自分は生きていく価値がある」と思え、自分が人生の主人公であると自覚でき、将来への希望を語ることができ、そして新しい自分への第一歩を踏み出せるような援助が必要なのである。そのために職員は、子ども達としっかりと信頼関係を築き、子ども達が自分は職員にしっかりと受け容れられていると感じることができ、そし



で当たり前の日常生活が誰からも脅かされることなく安心して安全であるように、生活環境を整えていくことが非常に重要な鍵となる。

### 3. 著しく侵害された子どもの人権回復のための法整備

先述した千葉県での施設内虐待の発覚以降、我が国では子どもの人権を護るための法整備が進められてきた。例えば1998年2月に「児童福祉施設最低基準」(以下、「最低基準」と略す)第9条の3で、児童福祉施設の長に懲戒に係る権限の濫用禁止が規定された。

また、2000年に「社会福祉事業法」が「社会福祉法」と改正された際にも、その目的として「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉(以下、「地域福祉」という。)の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もって社会福祉の増進に資することを目的とする。」(同法第1条)と規定し、利用者の自己決定や、利用者と地方公共団体・福祉サービス事業者との対等な関係などを謳っている。

社会福祉事業法から社会福祉法への社会福祉基礎構造改革によって、高齢者福祉分野や障害者福祉分野、また児童福祉分野でも保育所、助産施設と母子生活支援施設は措置制度から利用・契約制度へと転換した。その一方で現在も措置制度が継続している児童養護施設においてもなお、パターンリズムに陥る危険性を孕むことをしっかりと自覚しつつ、社会福祉の共通基盤である社会福祉法の目的は遵守されなければならない。

同年に児童虐待防止法が議員立法という形で制定され、児童虐待の定義や児童虐待に係る通告などが規定された。2004年の改正で、児童虐待が著しい人権侵害であること、DVによる子どもの心的外傷が心理的虐待の定義に入ったこと、虐待通

告では、それまでの「児童虐待を受けた児童を発見した者は」という表現から「児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は」(下線は筆者による)と言う表現に変わったこと、施設入所児童と親との面会・通信の制限が出来るようになったことなど、より一層子どもを虐待から守る方向への法整備をしている。また2007年には国会で再度法改正をし、児童相談所の児童福祉司による家庭への強制立ち入りを可能とする改正児童虐待防止法が2008年に施行される。

また、さかのぼれば1989年に国連が制定した「児童の権利に関する条約」(以下、「子どもの権利条約」と略す)を、その5年後の1994年に世界で158番目という遅さではあったが我が国も批准し、以後それは国内法と同じ扱いとなっている。

エレン・ケイが「20世紀は児童の世紀」と謳って以降、1924年の「ジュネーブ宣言」、1948年の「世界人権宣言」、1959年の「児童の権利に関する宣言」などを経て、人類が勝ち取ってきた子どもの権利に関する集大成がこの子どもの権利条約である。この条約は、「児童の最善の利益」「児童の意見表明権」などを定めており、子どもが「権利の享有主体」としてのみならず、「権利の行使主体」でもあることをも規定している。

先述の施設内虐待は全て、子どもの権利条約を我が国が批准して以降の事件であり、社会福祉実践の中でこの条約の理念が徹底しきれていないことを露呈した形となった。国連子どもの権利委員会が子どもの権利条約第44条に基づき日本の児童養護について審査した結果、1998年に同委員会から日本政府に対し所謂「社会的養護の強化」が勧告された。

このような状況下で、児童福祉の更なる向上のために、職員は「人権」について今一度しっかりと捉えなおす必要があるのではないだろうか。法律を作るのはそれ自体大切なことであるが、本当に大切なことは、その法律が適正に運用されているかどうかであろう。それも含めて、今一度「人権」について考えてみたい。

#### 4. 著しく侵害された子どもの人権回復のための関わり

人権という言葉は、第2次世界大戦後の世界の様々な法律や条約に込められ、制度として整備されつつあるように見える。しかし、若松は名古屋刑務所内での看守による受刑者暴行事件を挙げて、「これが『よその世界』のお話であるというのは、部分的には正しい。受刑者は塀の中の存在として、『普通の人間ではない』という言い方もできないわけではないからだ。しかし この『普通の人間ではない』という言い方が人権侵害を行う側の常套句であることにも留意すべきである。」(若松良樹, 2003)<sup>9)</sup>と述べている。

この名古屋刑務所の「看守(普通の人間である)

受刑者(普通の人間ではない)」という上下関係や主従関係から起きた事件は、先述した児童養護施設での事件と共通する部分はないだろうか。「大人 子ども」「サービス提供者 サービス受給者」という上下関係や主従関係がもし児童養護施設内に存在するとすれば、職員が子どもに対していわゆる「普通の人間ではない」という見方をする危険性もありえるのではないか。もしそうであれば、それが施設内虐待を行う側の常套句になるであろう。

近代人権論は、自然法的規範説、いわゆるルソーに代表される自然権思想を基礎に形成された。近代人権論はいわゆる「国家からの自由」「権力からの自由」、つまり「自由権」を選択し、「夜警国家」「消極国家」といわれるように、国家の役割は最小限度に限られるべきだと考えられた。

しかし近代人権論では、近代人権論を基本的には継承しつつも、新たに「社会権」を取り入れた。「国家への自由」「権力への自由」、また「社会国家」「積極国家」ともいわれるように、国家の役割に社会領域への積極的介入が求められるようになったのである。つまり、「自由権を『能動的権利』、社会権を『受動的権利』」(網野武博, 2002)<sup>10)</sup>ということができ、人間はこの両方の権利を持っているということである。人間が社会で自己実現欲求

を満たすにあたり、他者との関わりは欠かせない。私人間や私人と国家などとの相互関係において、能動的権利と受動的権利の主体者として相互承認していくことにより、自己実現は満たされる。

この人権論を子どもに当てはめると、子どもは大人に「育てられる」ことによって成長する。つまり受動的権利を享受する。しかし、同時に子どもも大人と同じ人間であり、能動的権利の行使主体者であることも忘れてはならない。これは子どもの権利条約第12条の「意見表明権」に強く表れている。この意見表明権は同条約の大きな特徴である。<sup>11)</sup>

被虐待児は、例えば施設内で職員に対して反抗的であったり暴力的であったりすることもあるが、それは児童虐待による心的外傷から精神的に混乱状態であることを表現しており、社会的に適切と思われる方法で意思を表現することが苦手だからである。決して彼らが悪意を持ってそのような行動をしているのではない。そしてそうした反抗的、暴力的な行動は、子どもの心の叫びであり、つまりその表面の破壊的行動の裏には子どもの真のニーズが潜んでいるのである。これは現代人権論から考えれば、子どもが自らの能動的権利や受動的権利を追求する行動、つまり人間としてよりよく生きたいという自己実現欲求を表現している行動であるとも考えられる。子どもは決して大人の従属物ではないのである。その真のニーズをソーシャルワークの専門的視点からしっかりと受容し、適切に援助するのが職員の役割ではないだろうか。児童福祉法という公法によって規定された児童養護施設と、そこで働く職員は、子どもの人権尊重義務に由来した積極的義務と、子どもの保護義務に対応した積極的義務を負っているのである。

先述した国連子どもの権利委員会からの勧告について、日本政府は2001年に同委員会への第2回報告書の中で「児童福祉施設の体罰は、入所児童に対する重大な権利侵害であり、決してあってはならないものである」とし、最低基準に施設長の懲戒権濫用禁止、社会福祉法第82条「社会福祉事業の経営者による苦情の解決」(苦情解決制度)の

整備を挙げている。しかし、今に至っても施設内での子どもへの人権侵害が行われている現状である。政府は社会的養護の更なる向上に努めるべきであり、職員は専門的知識と技術、価値と倫理、子どもの権利、児童養護施設の目的を今一度学び直し、援助に生かす必要がある。

児童養護施設での適切な援助とは何かを考えるうえで重要な定義を以下に二点挙げたい。

まず一つ目は2000年に国際ソーシャルワーカー連盟総会にて採択されたソーシャルワークの定義であり、それは次のようなものである。

「ソーシャルワーク専門職は、人間の福祉（ウェルビーイング）の増進を目指して、社会の変革を進め、人間関係における問題解決を図り、人々のエンパワーメントと解放を促していく。ソーシャルワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人びとがその環境と相互に影響しあう点に介入する。人権と社会正義の原理は、ソーシャルワークの拠り所とする基盤である」<sup>12)</sup>

二つ目は「保育所保育指針」である。それによると「保育においては、保育士の言動が子どもに大きな影響を与える。したがって、保育士は常に研修などを通して、自ら、人間性と専門性の向上に努める必要がある。また、倫理観に裏付けられた知性と技術を備え、豊かな感性と愛情を持って、一人一人の子どもに関わらなければならない。」と、保育士の具体的な資質として、「人間性と専門性」を挙げ、その向上に努める必要性を記している。

つまり、職員は人権と社会正義の原理に基づく援助を行い、スーパービジョンなどを通じて常に自らの実践を振り返り、人間性と専門性を向上させる努力を惜しまず、子どものニーズを最優先にし、そして子どもの最善の利益を目指して行動すべきなのである。

## 5．なぜ施設内虐待が起きるのか

### - 児童養護施設の課題 -

苦情解決制度の整備により、措置制度下の児童

養護施設でも、この制度によって、出来る限りサービス提供者（児童養護施設）とサービス利用者（子どもや家族）との対等な関係や利用者主体の福祉サービスが提供されるように努めてはいる。しかし、それでも児童養護施設ではいまだに施設内虐待が起きているのである。

筆者がその理由として考えるのは、第一には、職員の「専門職としての価値と倫理」の問題である。職員は福祉専門職であるので、当然ながら専門職としての価値と倫理が問われる。国家資格である社会福祉士、精神保健福祉士、介護福祉士、保育士はそれぞれの職能団体が独自の倫理綱領を持っている。

児童養護施設で保育士を名乗って職務に就いている者は、保育士国家資格を有しているので「全国保育士会倫理綱領」を遵守せねばならない。

一方、児童指導員には専門職としての倫理綱領は存在しない。望月は、「社会福祉士の資格を有する指導員も増えつつあるとはいえ、児童指導員としての専門性が制度的に確立しているわけではない。」（望月彰，2004）<sup>13)</sup>と指摘している。児童指導員とは、最低基準第21条第3項に「児童の生活指導を行う者」と規定されているだけである。社会福祉士や精神保健福祉士の国家資格を有しない児童指導員は、社会福祉制度や援助技術の知識とともに、福祉専門職としての価値と倫理についても現場で職に就いてから身につけていかなければならない。これは現場の職員教育次第では、それらを身につけないままである危険性も想定される。勿論、有資格の児童指導員であれば、社会福祉士や精神保健福祉士の倫理綱領をよく理解して援助にあたるべきであるが、施設内虐待が度重なる現状からは、どれだけの保育士と有資格の児童指導員が倫理綱領を遵守しているのか甚だ疑問である。

職員は、個人的な先入観や価値観だけで子どもを判断するのではなく、「人権尊重」「自己実現」「権利擁護」などの専門職の価値と、そこから導かれる倫理と基準を自らの援助活動における指針とすべきであり、それを各国家資格の職能団体が倫理綱領として明文化している。それでも起きる

児童養護施設での人権侵害は、職員が専門職としての倫理を無視した結果の出来事であり、この目を背けたくなる「事実」に全ての児童養護施設職員は真摯に向き合い、倫理綱領の適切かつ充分な理解と遵守を目指していく努力が急務である。

第二には、職員養成の問題である。児童指導員の任用資格は、最低基準第43条に定められ、そこにはソーシャルワーク専門職としての「社会福祉士」若しくは「精神保健福祉士」は一切規定されておらず、まるで福祉の専門性は殆ど求められていないようにも感じられる。<sup>14)</sup> 社会福祉士や精神保健福祉士の国家資格を有しない児童指導員が専門性を身に付けるには、現状では事前の養成教育ではなく、職務に就いてからの現場研修に多くを委ねている。職場内研修は必要であるが、児童指導員がいわば「誰でもなれる」職である現在の任用資格制度では、社会福祉学を全く学んだことのない児童指導員を教育する児童養護施設の努力や負担は非常に大きくなっている。

一方で保育士は、以前は児童福祉法施行令で児童福祉施設に任用されるための資格として規定されていたのが、2001年に改正された児童福祉法によって、名称独占の国家資格としてその職務や資格内容が明記され、職務として従来の「児童の保育」というケアワーク業務に加えて、「児童の保護者に対する保育に関する指導」というソーシャルワーク業務の一つが加えられた。それにともない保育士養成校におけるカリキュラムも変わり、「家族援助論」や「社会福祉援助技術」などのソーシャルワークに関する科目が幾つか追加された。

網野が保育士国家資格化に一定の評価を与えつつも、「ケアワークおよびソーシャルワークを総体的に担う保育士の職務について、立法や行政に基づく制度的専門性ととともに、理論と実践に基づく臨床実践的専門性のさらなる構築が必要である」(網野武博, 2002)<sup>15)</sup>と述べているように、保育士の専門性の確立については、まだ今後に期待する部分も多い。

また、保育士養成に関しては厚生労働省から全国の養成校に対し、1科目半期15回の授業を必須

と通達されており、更に保育実習による授業公欠制度も認められておらず、学生や養成校はハードなスケジュールをこなさざるを得ない現状である。特に2年制の短期大学や専門学校における保育士養成は時間的に非常にタイトになっている。その現状で、養成校教員は学生に専門的知識と技術、そして価値と倫理を十分に教え、学生もしっかり学びきることができているのであろうか。

第三は、最低基準のあまりの貧弱さである。ソーシャルワーカーとしての児童指導員はケアワーカーとしての保育士と合算して子どもの人数に応じた数が定められ、両者はソーシャルワークとケアワークの境界線を超えた混然とした専門性を求められている。最低基準第42条によれば、「児童指導員及び保育士の総数は、通じて、満3歳に満たない幼児おおむね2人につき1人以上、満3歳以上の幼児おおむね4人につき1人以上、少年おおむね6人につき1人以上とする。」と規定されている。驚くべきことに、これは24時間365日に対する職員配置基準である。そして当然ながら勤務時間は労働基準法に準じて週40時間を遵守しなければならない。したがって実質的には、職員1人あたりの子どもの数は、満3歳に満たない幼児の場合8.4人、満3歳以上の幼児の場合16.8人、少年の場合25.2人である。この基準では深刻なニーズを抱える子ども達ひとりひとりを専門的に援助するのは至難の業である。しかし、目の前にニーズを抱える子どもや家族がいる限り、職員は手を抜かず、より良い質の福祉サービスを提供していかなければならない。

また最低基準第46条では「児童と起居を共にする職員」つまり宿直職員を「児童指導員及び保育士のうち少なくとも1人」と定めている。しかし実際に施設で職員は、不安感から夜泣きをする子どもや、夜間無断外出をする子どもなどへの対応もしなければならず、宿直担当にも複数名の職員が必要な状況である。

この非常に劣悪な基準では、職員が心身ともに疲れきる危険性があると同時に、その結果、子ども達と職員の信頼関係の構築と、そこに基づく子



ども達へのセラピューティックな生活支援や人権回復への援助が十分に保障されにくいという問題をも生み出している。

施設内虐待が後を絶たないのは、当該職員の価値と倫理、資格制度、養成教育、最低基準など、児童福祉制度自体に様々な問題があるからであると考えられる。

## 6. 児童養護施設が子どもの人権回復の場となるための諸条件 - まとめと提言 -

子どもの権利保障のための基本的課題が未解決のままである児童養護施設を子どもの人権回復の場として定着させるために、これまで述べてきたことをもとに、どのような条件を解決していかなければならないかについて考察し、提言したい。

まず一つ目は、職員が専門職としての価値と倫理についての課題を解決し、自らの使命を再確認することである。

西原は、児童指導員の専門性のひとつとして、「子どもの基本的人権を擁護する役割でありながら、子どもの最も近くに暮らす存在であるだけに、同時にその人権を侵害する可能性の最も高い者の一人であることを自覚しつつ実践を続けるという基本姿勢を、心と身体と頭にしみ込ませていること。」(西原雄次郎, 2000)<sup>16)</sup>を挙げている。児童養護施設という生活の場において、子どもと共にいる職員は、子どもの最も良き理解者・支援者となりえる存在であると同時に、人権を侵害する恐れが非常に高い存在にもなりうるのである。

したがって、社会福祉士、精神保健福祉士、保育士の養成校は、学生に専門職の倫理に関して充分すぎるくらいまで指導し、卒業後には有資格者は学校で学んだ倫理をもとに各職能団体の倫理綱領を遵守し、また国家資格を持たない者は、先に挙げた国際ソーシャルワーカー連盟のソーシャルワークの定義をよく理解し、自分は子ども達にとってどのような存在であるべきかをあらためて自分の胸に刻み込む必要がある。

ところで、職員に高い倫理性が求められるのは、

次の理由からである。第1に、既述のように、子どもは受動的権利の享有主体であると同時に、能動的権利の行使主体でもある。子どもがこのふたつの権利を侵害されないために、職員はときに子どもの「代弁者」としての役割を担わなければならない。第2に、学校や地域など子どもの生活する社会の規範は、自分の判断で自分の力で生活していくことが当たり前であるとの前提で成り立っているが、児童養護施設の子どもの達は小さな背中に背負いきれないほどの生活課題を抱え、それでも必死に生きようとしている。彼らは、ときに社会の規範についていけなかったり、うまく馴染めなかったりする。例えば児童養護施設児が学校不適応を示すのはよくあることである。したがって職員は子どもと学校や地域など社会との「仲介者」としての役割が必要となる。第3に、常に変化を遂げる日本社会では、次々と社会問題が発生している。例えば、既述のように全国の児童相談所に寄せられる児童虐待通告・相談は増加の一途である。児童虐待に関しては、被虐待児への援助(介入)も職員の大切な役割であるが、同時にこの問題を予防するために社会を変革していく「変革者」としての役割も職員には必要である。

これらをふまえて、職員が倫理綱領によって自らの行動を律し、直接・間接的に自らを規制し、社会的信頼を得る専門職として成長していかなければならないのである。<sup>17)</sup>

二つ目の条件は、資格制度改革である。早急に児童指導員任用資格に社会福祉士や精神保健福祉士を入れるべきであろう。国家資格を有するということは、そのために学びを深め、良質なサービスを提供できるという証であると同時に、それを自分自身に突き付けて専門職としての社会的責任を自覚することでもある。そのようなソーシャルワークの有資格者が増え、施設のリーダー的存在として、専門的知識、専門的技術、そして価値と倫理について職員を指導していけば、職員の人権意識を向上させることにもなるであろう。

また、保育士国家資格に関しても、養成校のカリキュラムがタイトすぎる現状ではあるが、「社会

福祉」「児童福祉」「保育原理」「養護原理」といった「保育の本質・目的の理解に関する科目」や「保育実習」などでは、教員が保育士倫理綱領や子どもの権利条約などについてじっくりと説明し、学生が保育士としての専門性を十分に習得してから現場に出ていけるような養成校の更なる努力と社会的責任が問われよう。

更に有資格者は、日本社会福祉士会、日本精神保健福祉士協会、全国保育士会が主催する研修会に積極的に参加して学びを深めたり、他施設職員との交流によって新たな知見を得たり、社会問題について職能団体としてソーシャルアクションを起こすことも出来る。そのような機会も間接的には子どもの人権回復にとって非常に大切なことである。

そして三つ目の条件は、児童福祉制度の早急な改善である。直接処遇職員の定数に関しては、現状の配置基準ではもはや様々なニーズを抱える子ども達を援助するには限界を超えている。この基準は、日本国憲法第25条、社会福祉法第1条、児童福祉法第1条の理念を満たすに足りるものとは到底思えない。早期にこの人員配置基準を改正することを求めたい。現場の職員がもっと社会に対してソーシャルアクションを起こすことが必要であると思うが、子どもたちのニーズに応えようと必死に努力を重ねる職員ほど、バーンアウトし、退職してしまう者も少なくない。<sup>18) 19)</sup>

更に、職員の待遇も改善する必要がある。福祉人材センター<sup>20)</sup>の求人情報では、児童養護施設の非常勤職員の時給は、現行では概ね800円台から1100円台が相場のようなのである。この賃金設定は専門職、特に国家資格を有する者への待遇として妥当であるとは思えない。先述のように非常に難しい専門業務を、非常に過酷な状況で行う者への待遇は、その業務内容に準じるべきである。待遇の悪さが職員の専門職としての意識を低下させる危険性もあり、それは結果的に子どもの権利侵害へと繋がる可能性も否定はできない。実際に待遇面での厳しさを理由に退職する職員も多い。措置費は単に最低基準を満たすに過ぎないので、措置費

のあり方に関しても職員は政府に改善を訴えていく必要がある。

四つ目の条件は、子どもの権利条約第12条「意見表明権」の保障である。社会福祉分野ではこの条文を「単なる意見表明の機会」として捉えるのではなく、「児童の自己決定を保障する」という理解がなされている。しかし喜多は、我が国における子どもの意見表明権の理念の障害と課題として、「『わがまま助長・甘やかし』世論」(喜多明人、2003)<sup>21)</sup>を挙げている。我が国においては、子どもの意見表明、つまり自己決定を尊重するには大人側に問題があるとして、(1)「権利行使=わがまま・甘やかし」世論の問題、(2)旧来からの特に教育界に多く見られる「指導」「管理」の対象としての子ども観、(3)子どもの意見表明、権利行使を支援する大人側の経験不足・実践的力量的問題、の3点を挙げている。児童養護施設への入所は措置制度である。措置制度は「サービス提供者・サービス受給者」という上下・主従関係を持つ。そしてそれが児童養護施設内でも存在しており、意見表明権が十分に保障されていないことは、既述の入所児童の手紙が証明している。

また、本条文第1項では、「自己の意見を形成する能力のある児童」そして「児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする」と記されている。喜多は「日本では、とかく子どもの年齢や発達段階、障害の有無などによって、意見表明権の行使をむやみに制限する傾向がある」(喜多明人、2003)<sup>22)</sup>と述べているが、この条文は、能力や年齢によって意見表明権を制限するものではなく、全ての子どもの意思を尊重すると捉えることが福祉実践の原理にかなっているといえる。

既述のように、我が国においては意見表明権に関して大人側の問題が解決しきれていない。改めて強調するが、法律はそれ自体を作ることには確かに大切なことである。しかし本当に大切なことは、その法律が人間のために適正に運用されているかどうかであろう。法律は人間が人間の生活のために作るものである。法の心とは人間の心なのであ

る。例えば、苦情解決制度を整備しても、それを有効に運用するには、制度整備と同時に子どもと職員との間で信頼関係を築くことが大切である。児童養護施設という生活の場での子どもの苦情や意見は、面接室や意見箱のようなあらたまった機会や場所だけではなく、何気ない日常の営みの中で発せられることが多くあるからである。職員は、子どもがそばにいてホッと安心でき、何でも気軽に話すことが出来る存在となり、そして日常生活の中で子どもからの言語的、非言語的な何気ないサインを何一つ見逃さずにしっかり受け止め、子どもの代弁者として行動することが、苦情解決制度を適切に運用する要素なのであろう。そのような子どもと職員の信頼関係は、同時に意見表明権を保障することにもなる。

しかし、非常に短期間で職員が退職しているという現実、夢を持って養成校で児童福祉を学び、現場に出てからは子どもを中心に、子どものニーズを最優先して熱心に勤務してきた職員と子ども達との信頼関係の構築や、子どもが安心して生活できる環境構成などが十分に保障されとは限らないという事実を表している。そしてそれは同時に児童養護施設での子どもの権利保障が充分に行われているとは必ずしも言えないという事実も表している。現在の児童養護施設は様々なニーズを抱えて、ケアの難しい子ども達が入所しており、職員の仕事量は必然的に激増している。これを現行の職員配置基準で行うのは無理な話である。望月は、「勤続年数が短いということは、児童養護施設における職員の専門性が蓄積されていないということでもあり、困難な労働条件の下で働いているベテラン職員をいっそう過酷な状況に追い込むことになる。そのことは、不適切な処遇あるいは施設内虐待等、施設における子どもの人権侵害のリスクを高めている」(望月彰, 2004)<sup>23)</sup>と述べているが、このような過酷な現実、社会福祉基礎構造改革以降、我が国が進めてきた利用者の自己決定の尊重などを目指した法制度と、現場との大きな乖離を示している。

児童養護施設が子どもたちの人権回復の場とし

て定着するためには、以上述べてきた四つの条件の解決が早急に必要であると筆者は考えるが、それには研究者のみならず、現場の職員も何らかの形で児童養護施設の現状を社会に対して訴え、児童の最善の利益のために「大人側の解決しきれていない問題」を解決するように社会を導くことも急務である。

## 7. おわりに

近年は「障害者自立支援法」制定や「介護保険法」改正などが大きな出来事としてあり、それらは利用者にとっては改悪であったが、そうした改革の議論にすら上らず、措置制度が継続され、いまだに施設内での人権侵害が起きることのある児童養護施設が、「心的外傷の癒しと、著しく侵害された人権回復の場」として適切に機能するために、我々児童福祉従事者はネットワークを作り、社会に対してもっとソーシャルアクションを起こして制度を変革し、職員ひとりひとりがゆとりをもって勤務し、更に専門的知識、技術、価値と倫理を高める研鑽を積んでいけるような労働環境づくりへの努力が重要であろう。

ノーマライゼーションの観点からしても、「子どもだから」という理由で大人によってその人権が侵害されることがあってはならない。心も人権もズタズタに傷つけられ、それでもより良く生きたいと心の奥底で願っている子どもたちの自由権と社会権の双方を保障し、彼らの心の声を代弁し、自分らしい人生を自分の責任で選択していけることへの援助こそが、「生活支援の専門職」である職員の社会的使命である。

児童福祉に関しては、本論文で筆者が提起した問題以外にも様々な課題が山積されている。それらについても、筆者が今後研究をすすめる過程で検討し、社会に対して更に積極的に提言をしていきたい。

## 註

- 1) 厚生労働省 (2007)「平成18年度 児童相談所における児童虐待相談対応件数(速報値)平成19年7月25日公表」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/07/h0710-3.html>)
- 2) 東京都が2002年に調査したところ、子どもの世話への悩みやストレスに関し、両親で子どもを育てている場合は、悩みやストレスが「よくある」「ときどきある」を合わせた割合が56.0%、ひとり親家庭の場合60.5%、総数では56.3%にのぼっており、両親がいる家庭よりも、ひとり親家庭の方が子育てのストレスはやや多い傾向にある。  
東京都 (2003)『東京の子どもと家庭 平成14年度東京都社会福祉基礎調査報告書』東京都福祉保健局 p100・p102
- 3) 施設入所の内訳は、児童養護施設が2,487件(68.7%)、乳児院が619件(17.1%)、情緒障害児短期治療施設が148件(4.1%)、児童自立支援施設が130件(3.6%)、その他の施設が237件(6.5%)となっている。なお、里親委託は2005年度の児童虐待通告・相談件数34,531件に対し243件(全体の0.7%)にとどまっている。  
厚生労働省 (2006)「平成17年度 児童相談所における児童虐待相談対応件数等」(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv10/index.html>)
- 4) 平湯真人・編 (2000)『施設でくらす子どもたち・第3版』明石書店 p36・p39
- 5) 本論文では、児童養護施設における子どもの心的外傷の癒しと著しく侵害された人権回復というふたつの社会的役割のうち、人権回復の点に重点を置いて述べている。心的外傷の癒しに関しては、永井亮 (2006)「児童養護施設における被虐待児への支援 児童ソーシャルワーカーによる専門的支援の技法」『テオロギア・ディアコニア』(ルーテル学院大学研究紀要39)を参照されたい。
- 6) 2001年7月、東京都は都内58の施設の職員にアンケートを送付し、子どもについての回答を求めた。アンケートの質問項目は、「問題行動と対応」、「医療・心理ケア」、「親へのケア」、「職員の子どもに対する感情」に関するものである。問題行動については被虐待児に多く見られる攻撃的行動、規則違反、対人関係、社会性の問題、神経症的症状、乖離症状など44項目を列挙し、ここ1年間によく見られたものを全て選んでもらった。その結果、虐待群(n=1397)では86.7%が何らかの問題行動ありとされ、対照群 虐待が確認されていない児童。N=1289)の68.9%よりも高率であった。
- 7) このように日常生活全体をセラピューティックに機能させる関わりを「環境療法」という。環境療

法については Bettelheim B(1974)“A Home of The Heart” Alfred A Knopf に詳しく解説されている。

- 8) 平湯真人・編 前掲書 p17
- 9) 若松良樹 (2003)「人権の哲学的基礎」『ジュリスト』1244 p 6・p 7ページ
- 10) 網野武博(2002)『児童福祉学』中央法規 p74・p75
- 11) 児童の権利に関する条約第12条

1. 締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。

2. このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続きにおいて、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。

上記、日本政府による日本語訳は、「相応に考慮される」などの表現が原義を適切に反映していないのではないか、したがってこの条文に関しては英語で理解した方がより好ましいのではないかと筆者は考える。そこで子どもの権利条約第12条の英語版も以下に併記する。

Convention on the Rights of the Child, Article 12

1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.
2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.
- 12) 日本ソーシャルワーカー協会、日本社会福祉士会、日本医療社会事業協会が構成する I F S W 日本国調整団体が2001年に決定した訳による。
- 13) 望月彰 (2004)『自立支援の児童養護論』ミネルヴァ書房 p75
- 14) 児童福祉施設最低基準第43条  
児童指導員は次の各号のいずれかに該当する者でなければならない。  
1. 地方厚生局長の指定する児童福祉施設の職員を養成する学校その他の養成施設を卒業した者  
2. 学校教育法の規定する大学の学部で、心理学、教育学又は社会学を修め、学士と称すること



- を得る者
3. 学校教育法の規定する大学の学部で、心理学、教育学又は社会学に関する科目の単位を優秀な成績で修得したことにより、同法第67条第2項の規定により大学院への入学を認められた者
4. 学校教育法の規定する大学院において、心理学、教育学若しくは社会学を専攻する研究科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者
5. 外国の大学において、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者
6. 学校教育法の規定する高等学校若しくは中等教育学校を卒業した者、同法第56条第2項の規定により大学への入学が認められた者若しくは通常の課程による12年の学校教育を修了した者（通常の課程以外の課程によりこれに相当する学校教育を修了した者を含む。）又は文部科学大臣がこれと同等以上の資格を有すると認定した者であって、2年以上児童福祉事業に従事した者
7. 学校教育法の規定により、小学校、中学校、高等学校又は中等教育学校の教諭となる資格を有する者であって、厚生労働大臣又は都道府県知事が適当と認めた者
8. 3年以上児童福祉事業に従事した者であって、厚生労働大臣又は都道府県知事が適当と認めた者
- 15) 網野武博 前掲書 p205
- 16) 西原雄次郎（2000）『ソーシャルワーカー試験生活支援の専門職』東京サレジオ学園研修資料
- 17) 改定・保育士養成講座編纂委員会編（2007）『社会福祉』全国社会福祉協議会
- 18) 東京都社会福祉協議会が2000年に都内民間児童養護施設職員のうち633人（男175、女458）に行なった調査では、職員の年間「有給消化日数」は「5日以下」が最も多く31.6%、「0日」も16.6%である。また「身体の具合が悪いところ」は「ある」が77.3%、「ストレスがありますか」では「ある」が89.4%、「今悩んでいること」は「処遇上の問題」が最も多く29.6%である。この統計からも、施設職員が心身ともにギリギリのところでは仕事をこなし、日々ストレスを溜めていることが分かる。  
東京都社会福祉協議会児童部会従事者会（2000）『東京都民間児童養護施設職員実態調査 報告』『紀要 平成12年度版』東京都社会福祉協議会 p183・p201 ページ
- 19) 少し古いデータではあるが、1994年に当時の厚生省が発表した調査報告によれば、児童養護施設で勤続年数5年未満の割合は、児童指導員で52.2%、保育士で60.5%である。このことから、非常に短期間で職場を去る児童指導員や保育士が多いことが分かる。  
厚生省大臣官房情報統計部（1996）『社会福祉施設等調査報告・下巻』厚生統計協会
- 20) 「福祉人材センター」は社会福祉法第93条から第101条に規定されている。求人情報はインターネット検索も可能である。（<http://www.nw.fukushi-work.jp/index.html>）
- 21) 永井憲一・寺脇隆夫・喜多明人・他編（2003）『新解説・子どもの権利条約』日本評論社 p92・93
- 22) 永井憲一・寺脇隆夫・喜多明人・他 前掲書 p95
- 23) 望月彰 前掲書 p77

## **The Issues concerning the problem of Children's Home to restore children's rights**

**- To establish that Children's Home should be a safe place to restore children's rights -**

Nagai, Ryo

Recently the number of abused children in Japan is increasing. The Ministry of Health, Labor and Welfare reported that there are 37,343 cases of child abuse in 2006.

Because of innumerable traumatic experience abused children are distressed by seriously disturbed emotions.

And moreover according to The Child Abuse Prevention Law, Article 1, Child abuse is a grievous infringement on the rights of children, which can have serious effects on their mental and physical growth and character formation.

Abused children have any kind of PTSD and the infringement on the rights of human beings.

Child Social Worker and Child Care Worker of Children's Home should have the mission to care the children therapeutically and to restore their infringed rights.

The environment of Children's Home must be safe and the children must feel secure before growth may occur. All aspects of the environment have therapeutic significance and contribute to the success of the treatment program.

But now in Japan I'm alarmed by some reports about the child abuse in Children's Home.

I believe that the care for children should be value-based. And I believe that children and associates alike have enormous potential for growth which can be realized if the environment is both supportive and challenging.

That's the reason why I'd like to propose that Child Social Worker and Child Care Worker of Children's Home in Japan should begin their study with human rights now and they must be entrusted with reexamination of their mission and value as the professional.

**Key Words :** Children's Home / Child Abuse in Children's Home / Restore of Infringed Children's Rights / Mission and Value as a Professional / Convention on the rights of The Child, Article 12.